

Стрельченко О. Г. – доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін та менеджменту юридичного факультету Національної академії внутрішніх справ

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Розглянуто суб'єкти публічного адміністрування сфери охорони здоров'я в Україні, схарактеризовано їх функції.

Ключові слова: сфера охорони здоров'я; Міністерство охорони здоров'я України; державна служба; державний нагляд; державний контроль.

Рассмотрены субъекты публичного администрирования сферы здравоохранения в Украине, охарактеризованы их функции.

Ключевые слова: сфера здравоохранения; Министерство здравоохранения Украины; государственная служба; государственный надзор; государственный контроль.

The subjects of public administration of sphere of health protection are considered in Ukraine, their functions are described

Keywords: sphere of health protection; Ministry of health protection of Ukraine; government service; state supervision; state control.

Для успішної реалізації політики охорони здоров'я потрібно точно визначити цілі, на які вона спрямована, а також результати, яких необхідно досягнути. Тому вкрай актуальною і важливою для України є необхідність удосконалення політики у сфері охорони здоров'я, відповідно до сучасних суспільних потреб, яку здійснюють публічні органи управління [1].

Суб'єктами публічного управління в зазначеній сфері є Президент України, вищі (Кабінет Міністрів України), центральні (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державна служба України з лікарських засобів, Державна служба України з контролю за наркотиками та Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань) і місцеві органи виконавчої влади (управління охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, головні лікарі центральних районних лікарень) й органи місцевого самоврядування (управління охорони здоров'я міських рад).

Сферою охорони здоров'я в широкому значенні є вся сукупність органів і закладів охорони здоров'я країни, що об'єднані в системі Міністерства охорони здоров'я України та інших галузевих (відомчих) системах (Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства транспорту, Служби безпеки України та ін.). До сфери охорони здоров'я, крім медичних закладів державної форми власності, підпорядкованих Міністерству охорони здоров'я України, входять також медичні заклади комунальної власності, підпорядковані органам місцевого самоврядування, а також медичні заклади приватної форми власності.

Для розв'язання проблеми збереження здоров'я та працездатності людини, подовження її життя в масштабах держави створено систему охорони здоров'я, що є сукупністю взаємопов'язаних підсистем: санітарно-профілактичних, лікувально-профілактичних, фізкультурно-оздоровчих, санітарно-курортних, аптечних, науково-медичних, санітарно-епідеміологічних.

Доцільно, на нашу думку, розглянути повноваження суб'єктів публічного адміністрування зазначеної сфери.

Законодавче регулювання відносин у сфері охорони здоров'я здійснює *Верховна Рада України* шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Парламент безпосередньо не здійснює публічне адміністрування сфери охорони здоров'я, а лише впливає на неї шляхом реалізації функцій держави в цілому, зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України, Верховна Рада України приймає закони (зокрема з питань охорони здоров'я); затверджує Державний бюджет України та зміни до нього; визначає внутрішню та зовнішню політику; затверджує загальнодержавні програми щодо охорони здоров'я. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань охорони здоров'я, створений 2006 року, що є робочим органом Верховної Ради України, формує відповідні проекти засад державної політики у сфері охорони здоров'я та розглядає концепції реформування системи охорони здоров'я, традиційно щорічно проводить парламентські слухання щодо стану охорони здоров'я в Україні, з метою винесення відповідних резолюцій щодо покращання стану сфери. Так, у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання 15 червня 2011 р. "Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України", 9 лютого 2011 р. "Парламентські слухання з питань оздоровлення та відпочинку дітей і молоді", 3 березня 2011 р. "Про сучасний стан і перспективи розвитку фармацевтичної галузі України", 3 листопада 2010 р. "Про становище молоді в Україні: Молодь за здоровий спосіб життя", 14 листопада 2000 р. "Про стан фінансу-

вання системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо його поліпшення", 19 травня 2003 р. "Епідемія туберкульозу в Україні та шляхи її подолання", 1 грудня 2003 р. "Соціально-економічні проблеми ВІЛ/СНІДу, наркоманії та алкоголізму в Україні та шляхи її розв'язання", 17 березня 2004 р. "Онкологічні захворювання в Україні. Проблеми та шляхи подолання", 14 березня 2006 р. "Проблеми боротьби з епідемією туберкульозу в Україні".

Публічне адміністрування сфери охорони здоров'я здійснює Глава Держави – *Президент України*.

Згідно зі ст. 102 Конституції України, Президент України є Главою Держави, є гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, реалізує державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України. Згідно з Конституцією України та законами України, видає укази й розпорядження, що є обов'язковими для виконання на всій території держави, присвоює почесні звання, нагороджує державними нагородами, встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними тощо.

Президент України відіграє важливу роль у суспільно-політичному житті країни та впливає на процеси публічного адміністрування. Глава Держави своїми указами, розпорядженнями врегульовує питання функціонування сфери охорони здоров'я, її окремих видів. Президент України у щорічній доповіді Верховній Раді України доводить до відома народним депутатам України стан реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я.

Багатогранна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів у сфері охорони здоров'я. Так, прийнято укази Президента України "Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України" від 8 серпня 2000 р., 26 березня 2001 р. затверджено національну програму "Репродуктивне здоров'я", "Про невідкладні заходи щодо забезпечення права громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу" від 17 грудня 2003 р. та ін.

Наступним напрямом діяльності Президента України є організація державного регулювання шляхом затвердження програм охорони здоров'я населення. Так, указами Президента України затверджено такі документи: Цільова комплексна програма "Фізичне виховання – здоров'я нації" від 1 вересня 1998 р. № 963; Програма профілактики і лікування артеріальної гіпертензії в Україні від 4 лютого 1999 р. № 117; Цільова комплексна програма генетичного моніторингу в Україні на 1999–2003 рр. від 4 лютого 1999 р. № 118; Комплексна програма "Цукровий діабет" від 21 травня 1999 р. № 545, Національну програму "Репродуктивне здоров'я 2001–2005" від 26 березня 2001 р. № 203 та ін. [2].

Президент України своїми указами врегулював певні питання організації охорони здоров'я громадян. Програмним документом, що визначав принципи роботи сфери охорони здоров'я, є затверджена Президентом України 2000 р. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України [3], спрямована на реалізацію положень Конституції України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя.

Наступним суб'єктом регулювання сфери охорони здоров'я є Кабінет Міністрів України, який, згідно зі ст. 113 Конституції України, є вищим органом у системі органів виконавчої влади, що забезпечує здійснення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, забезпечує розроблення та виконання комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди й координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я.

Надзвичайно важливе значення для розвитку національної охорони здоров'я мають такі нормативно-правові акти, як Концепція управління якістю клінічних лабораторних досліджень на період до 2015 р., Концепція розвитку фармацевтичного сектора сфери охорони здоров'я України на 2011–2020 рр., Концепція управління якістю медичної допомоги у сфері охорони здоров'я в Україні на період до 2020 р., Концепція загальнодержавної цільової соціальної програми "Здорова нація" на 2009–2013 рр., Міжгалузєва комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002–2011 рр., Проект Концепції державної програми "Боротьба з онкологічними захворюваннями" на 2007–2016 рр., Державна програма розвитку системи надання медичної допомоги хворим нефрологічного профілю на 2006–2010 рр., Загальнодержавна програма боротьби з онкологічними захворюваннями на 2007–2016 рр., Програма подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги та значна кількість наказів Міністерства охорони здоров'я України (наказом Міністерства охорони здоров'я України від 31 березня 2008 р. № 166 затверджено Концепцію управління якістю медичної допомоги населенню в Україні на період до 2010 р. [4]), що забезпечують виконання законів, указів Президента, урядових документів. Постійно діючим органом Кабінету Міністрів України є Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України. При Кабінеті Міністрів України створено *Національну раду з питань протидії*

туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу [5], яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Рада міністрів Автономної Республіки Крим є урядом Автономної Республіки Крим, тобто вищим органом у системі органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим. Одним з основних завдань Ради міністрів є забезпечення реалізації на території Автономної Республіки Крим бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної та інноваційної політики України, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, захисту прав споживачів, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування та в інших сферах, а також участь у розробленні та виконанні державних програм, відповідно до загальнодержавних програм розроблення та забезпечення виконання програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища [6]. Так, складовою державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в Автономній Республіці Крим, місцеві й регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого й регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

Центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми та прогнози у сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення, з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері охорони здоров'я. Головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, формує державну політику у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

Основними завданнями Міністерства охорони здоров'я України є: формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я; формування державної політики у сферах санітарного й епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням [7].

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міністерства охорони здоров'я України, створюють *Колегію Міністерства охорони здоров'я України*, що є постійним консультативно-дорадчим органом. Рішення про утворення Колегії Міністерства приймає Міністр охорони здоров'я України. До її складу входять Міністр (голова Колегії), перший заступник Міністра, перший заступник Міністра – головний державний санітарний лікар України, заступники Міністра (за посадою), інші керівні працівники Міністерства, члени правління всеукраїнських асоціацій органів місцевого

самоврядування. У разі потреби до складу Колегії Міністерства входять керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, закладів, установ та організацій, що належать до сфери його управління, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою). У випадках, передбачених Положенням про Міністерство, до складу колегій можуть входити представники громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій [8].

Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим – центральний орган виконавчої влади Кримської автономії, що посідає проміжне становище між Міністерством охорони здоров'я України й органами управління охороною здоров'я районного рівня в Автономній Республіці Крим, якими є головні лікарі центральних районних лікарень. Воно має повноваження щодо здійснення управління закладами охорони здоров'я, розташованими на території автономії, що належать до республіканської (Автономної Республіки Крим) форми власності. За обсягом своїх повноважень Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим подібне, передусім, до управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації, але, з урахуванням існування у складі України Автономної Республіки Крим, називається Міністерством. Так, указаний орган забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я; прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою; здійснення заходів, спрямованих на запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям та їх ліквідацію; організовує надання медико-санітарної допомоги населенню, роботу органів медико-соціальної експертизи, закладів судово-медичної та судово-психіатричної експертизи; виконання актів законодавства у сфері охорони здоров'я, державних стандартів, критеріїв і вимог, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища й санітарно-епідемічного благополуччя населення, а також додержання нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій [9].

У складі Міністерства охорони здоров'я України діють центральні органи виконавчої влади, а саме: Державну службу України з лікарських засобів [10], Державна санітарно-епідеміологічна служба [11], Державна служба України з контролю за наркотиками [12], Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань [13].

2011 року у складі Міністерства охорони здоров'я України утворено Державну службу України з лікарських засобів, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Державна служба України з лікарських засобів входить до системи органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я та утворюється для забезпечення реалізації державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, зокрема медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки й виробів медичного призначення, що перебувають в обігу та/або застосовуються у сфері охорони здоров'я, дозволені до реалізації в аптечних закладах і їх структурних підрозділах, а також ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Вона здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи – державні служби з лікарських засобів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Державна санітарно-епідеміологічна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Держсанепідемслужба України входить до системи органів виконавчої влади в галузі охорони

здоров'я та утворюється для забезпечення реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Державна служба України з контролю за наркотиками є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Вона є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері формування та забезпечення реалізації державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади з цих питань.

Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань (Держслужба України соцзахворювань) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Держслужба України соцзахворювань входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Національна академія медичних наук України [14] є державною науковою організацією з проблем медицини та охорони здоров'я, заснованою на державній власності, яка діє відповідно до законодавства на самоврядній основі [15]. Академія об'єднує у своєму складі дійсних членів (академіків), членів-кореспондентів та іноземних членів, що обираються загальними зборами Академії, та всіх наукових співробітників, що працюють у наукових установах Академії, для спільного проведення досліджень у галузі медичних наук та охорони здоров'я, з метою поліпшення здоров'я та продовження життя населення. Національна академія медичних наук України [16] є самоврядною організацією, що діє на основі Статуту, може мати у своєму складі науково-дослідні інститути, науково-практичні центри, навчальні заклади, лабораторії, інші установи для організації та проведення досліджень у галузі медицини.

Місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, що перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних закладів щодо надання медичної допомоги населенню, здійснюють заходи щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації тощо.

Державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення й окремих осіб, у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам і потерпілим від нещасних випадків, сприяти працівникам органів та закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я.

На підпорядковані Міністерству охорони здоров'я установи та організації покладено також експертні функції: а) експертизи тимчасової непрацездатності громадян; б) лікарсько-трудової експертизи; в) військово-лікарської експертизи; г) судово-медичної і судово-психіатричної експертизи; г) патолого-анатомічного розтину трупів.

Отже, публічне адміністрування сфери охорони здоров'я спрямоване на формування сприятливих умов розвитку цієї галузі, зупинення її руйнування, забезпечення реального доступу населення до якісних медичних послуг, переведення галузі на якісно новий рівень і впровадження ефективного медичного страхування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Радиш Я. Державне управління охороною здоров'я в Україні: конституційно-правові засади / Ярослав Радиш, Валерія Лехан, Сергій Крюков // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2004. – № 1. – С. 165–168.
2. Адміністративне право України : [підруч.] / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010.
3. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 груд. 2000 р. № 1313/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 49. – Ст. 2116.
4. Концепція управління якістю медичної допомоги населенню в Україні на період до 2010 року : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31 берез. 2008 р. № 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>.
5. Положення про Національну раду з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу від 11 лип. 2007 р. № 926 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 6 лип. 2011 р. № 717) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://www.rada.gov.ua>.
6. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим : Закон України від 16 черв. 2011р. № 3530-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 32.
7. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 353.

8. Положення про Колегію Міністерства охорони здоров'я України : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 5 груд. 2003 р. № 567 (зі змінами, внесеними наказом Міністерства охорони здоров'я України від 30 серп. 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

9. Положение о Министерстве здравоохранения Автономной Республики Крым : от 13 июня 2005 г. № 251 [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.ark.gov.ua/blog/tag/polozhenie/>.

10. Положення про Державну службу України з лікарських засобів : Указ Президента України від 8 квіт. 2011 р. № 440/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

11. Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 400/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

12. Положення про Державну службу України з контролю за наркотиками : Указ Президента України від 13 квіт. 2011 р. № 457/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

13. Положення про Державну службу України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань від 8 квіт. 2011 р. № 441/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

14. Про надання Академії медичних наук України статусу національної : Указ Президента України від 24 лют. 2010 р. № 255/2010 // Офіційний вісник України. – 2010 – № 14. – Ст. 33.

15. Статут Національної академії медичних наук України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 жовт. 1999 р. № 1913 (зі змінами внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13 лип. 2011 р. № 732 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 42. – Ст. 128.

16. Про Академію медичних наук України : Указ Президента України від 24 лют. 1993 р. № 59/93 // Збірник указів Президента. – 1993. – № 1.